ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Потенциал Индекса местной демократии в регионе Европейской политики соседства: основания, разработка, вызовы

Рабочий документ

Алёна Зуйкова

http://cet.eurobelarus.info

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

Данный документ представляет собой первичный подход к вопросу измерения и индексирования развития местной демократии в регионе Европейской политики соседства (ЕПС). В документе рассматриваются ключевые понятия, существующие методологические наработки, которые могут быть использованы при разработке Индекса местной демократии, а также рассматриваются возможные методологические проблемы.

Оглавление

1. Основания для создания Индекса местной демократии

Что такое местная демократия?

Местная демократия — наиболее приближенный к гражданам уровень отношений между людьми и сообществами и государственными институтами. Местный уровень считается оптимальным для участия граждан в политике, для осуществления инклюзивного принятия решений или политики участия (*inclusive decision-making*, *participatory policy-making*). Это объясняется тем, что локальные вопросы, с одной стороны, являются наиболее актуальными для граждан, с другой стороны, на местном уровне наиболее просто обеспечить участие (реализовать формы коммуникации между местными органами власти и гражданским обществом, а также применять механизмы прямой демократии).

Таким образом, местная демократия состоит из двух компонентов: 1) местное самоуправление и 2) гражданское участие. Местное самоуправление — это вопросы политической организации и проявления репрезентативной демократии. Речь идет о децентрализации власти, процедуре выборов, репрезентативности выборных органов и т.д. Второй компонент, гражданское участие, необходим, поскольку представительная демократия переживает определенный упадок. Даже на местном уровне люди испытывают отчуждение от политики, падает их интерес к ней, снижается уровень участия в выборах, что, в свою очередь, понижает легитимность принимаемых политических решений. Поэтому налаживание связей между органами власти и обществом происходит через вовлечение гражданского общества на всех этапах цикла публичной политики: от формирования повестки дня, через разработку и реализацию к мониторингу, оценке и пересмотру.

Процесс развития местной демократии в странах региона Европейской политики соседства

Считается, что все страны Европейской политики соседства находятся в более или менее успешном процессе трансформации. Европейским донорам для развития хотелось бы видеть итогом этой трансформации становление устойчивых демократических режимов в этих государствах. Развитие местной демократии, соответственно, также должно стать одним из результатов этого процесса.

Многие организации гражданского общества и, как минимум, некоторые правительства стран ЕПС работают, чтобы сделать эту цель реальностью, этому же способствуют многие европейские программы. Для региона Восточного партнерства здесь можно назвать организации, входящие в подгруппу Форума гражданского общества по реформе государственного управления, Конференцию местных и региональных властей Комитета регионов, программы Европейской комиссии: *NSA-LA*[1] и в некоторой степени *EIDHR*[2], Конференцию международных НПО Совета Европы и мн. др. Работая с различными компонентами местной демократии (децентрализация, развитие гражданского общества, укрепление сотрудничества

---

[1] См.: *Зуйкова А., Шило К.* **Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: *NSA-LA***: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/13/analiz-instrumentov-es-dlya-razvitiya-grazhdanskogo-obschestva-v-belarusi-nsa-la.html.

[2] См.: *Зуйкова А., Шило К.* **Анализ инструментов ЕС для развития гражданского общества в Беларуси: *EIDHR***: http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/12/analiz-instrumentov-es-dlya-razvitiya-grazhdanskogo-obschestva-v-belarusi-eidhr.html.

между местными органами власти и гражданским обществом и т.д.), вместе они способствуют (или должны способствовать) развитию местной демократии в целом.

Однако к ходу этой работы возникает ряд вопросов. Например, компонент программы *NSA-LA* для местных властей реализуется в Беларуси несмотря на то, что в стране, фактически, нет местного самоуправления[3]. Ряд проектов в рамках первого компонента этой программы (негосударственные структуры) направлены на то, чтобы укреплять сотрудничество между местными сообществами и местными органами власти, хотя в Беларуси нет в полном смысле слова ни тех, ни других[4]. Насколько эффективно такая работа может влиять на развитие местной демократии в Беларуси? Вероятно, следует направить усилия на создание местного самоуправления и местных сообществ, прежде чем налаживать их сотрудничество в решении местных проблем? Не является ли такая работа пустым расходованием средств?

Поднимаясь на уровень выше, над вопросами конкретной реализации программ, и задумываясь об эффективности своей деятельности, нужно ответить на следующие вопросы. Во-первых, каков «отправной пункт»: в каком состоянии находится местная демократия в каждой конкретной стране и какие она испытывает проблемы? Во-вторых, необходимо задать себе ориентир, цель, реализация которой будет означать успех проделанной работы. В-третьих, определить, как двигаться из пункта А в пункт Б. В работе Восточного партнерства получил широкое распространение метод «дорожных карт», что, по сути, и является ответом на три поставленных вопроса.

Для чего нужен Индекс местной демократии?

Индекс местной демократии может стать, в первую очередь, инструментом мониторинга развития местной демократии как таковой в каждой из исследуемых стран. Это означает регулярную оценку состояния местной демократии и отметку «объективной» точки, в которой находится развитие местной демократии. Он будет представлять собой качественно собранные данные, которые могут быть использованы различными акторами: национальными, местными и международными политиками, общественными организациями и донорами. Кроме того, он будет представлять определенный интерес для исследователей. Единая методология, применяемая во всех странах, сделает возможными межстрановые сравнения. Однако такой формат Индекса будет фиксировать уровень прогресса, но не будет понятно, вследствие каких и чьих действий происходят эти изменения. Соответственно, стратегическое решение проблем будет требовать отдельных исследований и координации усилий.

---

3 См.: *Мацкевич В.*, *Водолажская Т.* **Управление и самоуправление в Беларуси**: http://methodology.by/?p=258, а также: **Мирослав Кобаса: В Беларуси закон о самоуправлении есть, а самоуправления нет**: http://eurobelarus.info/news/society/2012/12/12/miroslav-kobasa--v-belarusi-zakon-o-samoupravlenii-est-a-samoupravleniya-net.html; **Эксперт: Органы местного управления таковыми в Беларуси не являются — у них нет ни полномочий, ни финансов**: http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=5069&sn_cat=4.

4 По поводу местных сообществ, см.: *Мацкевич В.*, *Водолажская Т.* **Отрывки из книги «Становление и развитие местных сообществ в Беларуси»**: http://methodology.by/?p=1032.

Другая опция: Индекс местной демократии может стать инструментом мониторинга выполнения «дорожной карты» в сфере развития местной демократии. В этом случае, его будет удобнее использовать для оценки эффективности. Это может сделать его мощным инструментом для корректировки работы стейкхолдеров, вовлеченных в развитие местной демократии: с одной стороны, ориентировать организации в разработке их проектов, с другой стороны, использоваться для лоббирования определенных подходов и т.д.

2. Разработка Индекса местной демократии

Обзор существующих методологий

Сразу следует отметить, что специальный Индекс местной демократии как таковой еще не существует. Тем не менее, есть, от чего отталкиваться.

Межправительственная организация ***IDEA***[5] разработала **методологию оценки демократии на местном уровне**[6]. Организация не занимается проведением внешнего индексирования, методология разработана для собственного использования политиками, представителями гражданского общества, СМИ, исследователями и т.д.

Данная методология состоит из трех блоков. Первый — контекст исследуемого города (деревни). Он включает в себя показатели, касающиеся географического, социодемографического и социоэкономического контекстов. Второй блок посвящен реализации представительной демократии. Вопросы касаются различных аспектов выборов, отношений выборных и невыборных органов местной власти, партийной системы на местном уровне, участия избирателей. Третий блок — партиципаторная демократия (демократия участия). Этот блок оценивает: 1) взаимодействие местных властей с гражданами; 2) активность негосударственных акторов (НГО, частного сектора, международных организаций); 3) механизмы охвата граждан; 4) реализацию прямой демократии (референдумы и гражданские инициативы).

Методология докладов ***Freedom House «Nations in Transit»***[7] содержит блок вопросов по местному самоуправлению. Эта методология является более сжатой, чем вариант *IDEA*. Вопросы, разделенные на 6 групп, в основном касаются законодательной основы и практической реализации децентрализации. Несколько вопросов о выборах и прозрачности принятия решений. Вопросы демократии участия остаются практически без внимания[8].

Возможные дополнения к существующим методологиям

Две рассмотренных методологии уделяют большое внимание вопросам местного самоуправления и децентрализации. Однако, если будущий Индекс местной демократии будет служить для корректировки действий стейкхолдеров, следует уделить внимание причинам тех или иных проблем, чтобы вести адекватную ситуации работу. Например, неспособность местных органов власти полноценно выполнять свои функции может быть следствием противоположных причин в постсоветских странах и странах

---

5 См.: **The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)**: http://www.idea.int/about/.

6 См.: **State of Local Democracy**: http://www.idea.int/sod/sold.cfm; **Local Democracy Assessment Guide**: http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf.

7 См.: **Nations in Transit 2013 Methodology**: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit-2013/nations-transit-2013-methodology.

8 См., например: Страновой доклад *«Nations in Transit»* по Беларуси 2013 года: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/belarus.

Северной Африки. Если в странах Восточного партнерства это будет следствием унаследованной от СССР гиперцентрализации власти, то в странах Южного соседства (гипотетически), а также в случае постконфликтной страны есть зоны, где различные неблагоприятные обстоятельства на месте (конфликты, доминирование мафиозных, вооруженных групп, коррупция и т.п.) препятствуют полноценному формированию системы местного самоуправления.

Аспект, который также заслуживает более детального исследования, — это вопрос состояния гражданского общества и местных сообществ. Например, слабый уровень участия людей в принятии решений на местном уровне в Беларуси обусловлен далеко не только недостатком знаний о существующих механизмах, но в первую очередь политической культурой людей и существующими (отсутствующими) возможностями для реализации участия. В некоторых случаях анализ местного опыта поможет понять более масштабные тренды, в других случаях местный опыт может быть превратно понят без учета национального контекста.

Наконец, поскольку местная демократия является предметом забот доноров и агентов развития, то необходимо также разработать методологию оценки влияния их деятельности на процессы развития местной демократии.

Идеальные типы: на что ориентироваться?

Чтобы дать оценку развитию местной демократии, необходимо иметь «систему координат». Поскольку местная демократия — комплексное явление, включающее в себя представительную демократию и демократию участия, то и система координат должна быть комплексной.

Одним из ориентиров может служить **Европейская хартия местного самоуправления**[9]. Она фиксирует основополагающие принципы местного самоуправления: осуществление публичных полномочий на уровне, наиболее близком к гражданам, подотчетность исполнительных органов выборным, обладание достаточными собственными ресурсами, право на ассоциацию и др.

Вторым ориентиром может быть **Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений**[10]. На основе своего опыта, европейские организации, члены Конференции МНПО Совета Европы, разработали данный свод практик, в котором собраны обоснования, рамки и средства для укрепления гражданского участия. Согласно этому документу, существует два взаимосвязанных измерения гражданского участия: уровни участия (предоставление информации, консультации, диалог, партнерство) и шаги в процессе принятия политических решений (определение повестки дня, подготовка, решение, выполнение, мониторинг, пересмотр). Для того чтобы проиллюстрировать и разъяснить взаимоотношения, матрица гражданского участия (см. Приложение) визуально представляет этапы процесса принятия политических решений и их связь с уровнями участия. На каждом этапе процесса принятия решения (слева — направо) существуют разные уровни участия НПО (снизу — вверх).

Комплекс ориентиров может быть дополнен, для того чтобы полностью соответствовать разработанной методологии.

---

[9] См.: **Европейская хартия местного самоуправления**: http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm.

[10] См.: **Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений**: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf.

3. Проблемы создания Индекса местной демократии

Индекс местной демократии до сих пор не разработан, однако эта сфера является существенным аспектом развития демократии в целом. Создание нового индекса открывает широкие возможности по исследованию проблем в странах региона «с чистого листа». Однако большое разнообразие контекстов в исследуемых странах региона Европейской политики соседства, следовательно, различные проблемы в формировании и функционировании местной демократии создают некоторые сложности, которые нужно учитывать при разработке методологии и проведении полевых исследований.

Южное и Восточное соседство представляют собой два сильно различающихся региона. Большое количество проблем местной демократии в Восточном партнерстве проистекают от советского наследия: советской политики управления территорией, истребления местного самоуправления, политики, направленной на уничтожение сообществ. При этом каждое из этих явлений имеет свою специфику в каждой отдельной стране даже внутри этого региона. Страны же Южного соседства имеют совершенно другую традицию и историческое наследие: например, сильные мусульманские традиции (в отличие от советского атеизма), соответственно, сильные религиозные общины, которые имеют большое влияние, например, в Египте и сыграли в этой стране значительную роль в революционных и постреволюционных событиях. **Таким образом, задача, которая стоит перед разработчиками Индекса местной демократии, состоит в том, чтобы, с одной стороны, получить единообразные данные во всем регионе ЕПС, с другой стороны, чтобы эти данные позволяли выявлять общие тренды и одновременно учитывали различия.**

Сложность получения данных, тем более единообразных, связана как раз с различиями состояния местной демократии в каждой стране. Одна из проблем — доступ к источникам информации и их качество. Вызовом для исследователей является установление контактов и работа с представителями местных сообществ и органов власти. Недемократическое устройство в исследуемых странах поставит ряд проблем. Во-первых, доступ исследователей к людям и возможность работать с ними: необходимо учитывать «фактор страха», вопросы безопасности, а также различные препятствия, которые могут чиниться властями или другими доминирующими группами, желающими воспрепятствовать проведению исследования. Один из возможных примеров — сложность выхода на связь с общественными организациями, в связи с угрозой им потерять имеющиеся у них преференции. Другой возможный пример — низкая доля вероятности участия в исследовании представителей органов власти, в связи с «подневольностью» местного самоуправления в Беларуси или Азербайджане. Также под вопросом, насколько ангажированными будут предоставляемые ими сведения. Наконец, сами исследователи могут подвергаться риску: например, задержания их органами безопасности. Другая проблема источников связана с отсутствием единого стандарта для всего региона в сборе статистики. Разнообразие и вариации качества статистических данных могут сильно ограничивать возможности их использования для исследования.

Отдельную задачу составляет сбор данных о деятельности доноров и агентов развития. Согласно Парижской Декларации по повышению эффективности внешней помощи[11], доноры обязуются предоставлять данные об оказываемой ими помощи для развития. Однако это обязательство не

---

[11] См.: **Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи**: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023545.pdf.

выполняется добросовестно всеми донорами: например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) не располагает данными по внешней помощи Польши. Европейская комиссия также не предоставляет в открытом доступе часть информации по проектам, в связи с вопросами безопасности общественных организаций, работающих в условиях недемократического режима. Такие данные нужно специально запрашивать, и они могут быть не предоставлены исследователям. В этом случае можно прибегать к использованию только открытой информации или косвенных методов сбора данных. Но тогда работать придется с неполными или искаженными сведениями.

* * *

Создание нового индекса дает возможность исследовать новую сферу и ее проблемы. Сегодня же часто одна и та же информация кочует из одного ежегодного выпуска индекса в другой и даже между различными индексами. Поэтому методология должна быть инновационна и развернута, ориентироваться на цель, а не на ограничения. Необходимость учитывать проблемы, связанные со сложностями реализации методологии на практике, не должны сделать ее «ущербной».

Приложение: Матрица гражданского участия

Партнерство	Рабочая группа или комитет	Совместная подготовка документов	Совместное принятие решений	Стратегические партнерские связи	Рабочие группы или комитеты	Рабочие группы или комитеты
Диалог	Слушания и общественные форумы Форумы граждан и будущие советы Основные контакты в органах потребления	Слушания и группы вопросов и ответов Семинары экспертов Многосторонние комитеты и консультативные органы	Открытые пленарные заседания или заседания комитетов	Семинары по повышению потенциала Учебные семинары	Рабочие группы или комитеты	Семинары и дискуссионные форумы
Консультации	Петиции Консультации в режиме онлайн или иные методы	Слушания и группы вопросов и ответов Семинары экспертов Многосторонние комитеты и консультативные органы	Открытые пленарные заседания или заседания комитетов	События, конференции, форумы, семинары	Механизмы обратной связи	Конференции или встречи Консультации в режиме онлайн
Информация	Легкий и открытый доступ к информации Исследования Кампании и лоббирование Веб-сайт для основных документов	Открытый и свободный доступ к политическим документам Веб-сайт для основных документов Кампании и лоббирование Вещание по Интернету Вклад исследований	Кампании и лоббирование	Открытый доступ к информации Веб-сайт для доступа к информации Оповещения по электронной почте Часто задаваемые вопросы Процедура публичного тендера	Открытый доступ к информации Сбор данных Оценки Исследования	Открытый доступ к информации
Уровни участия / Этапы в принятии политических решений	Разработка повестки дня	Подготовка документов	Решение	Выполнение	Мониторинг	Пересмотр

ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Потенциал Индекса местной демократии в регионе Европейской политики соседства: основания, разработка, вызовы

Рабочий документ

Автор: **Алёна Зуйкова**

Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

Алёна Зуйкова — магистр политических наук, аналитик Центра европейской трансформации. Окончила магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности *«European Affairs»*. Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития, гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси.

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».

Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388